

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## L'autonomia tributaria dei Comuni e la 'local tax'

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1594966> since 2016-09-15T14:14:26Z

*Publisher:*

Centro Studi sul Federalismo

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

***This is an author version of the contribution published in:***

*Questa è la versione dell'autore dell'opera pubblicata in:*

ITALIA 2016: PROPOSTE PER UN FEDERALISMO ANCORA POSSIBILE

*Centro Studi sul Federalismo*

*pp. 70-86*

***The definitive version is available at:***

*La versione definitiva è disponibile alla URL:*

[http://www.csfederalismo.it/images/Research\\_paper/CSF-  
Italia\\_2016\\_per\\_un\\_federalismo\\_ancora\\_possibile.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/Research_paper/CSF-Italia_2016_per_un_federalismo_ancora_possibile.pdf)

# L'autonomia tributaria dei Comuni e la '*local tax*'

Federico Revelli

Università di Torino

Dicembre 2015

## **Abstract**

Negli scorsi due decenni si è assistito, tanto a livello internazionale quanto a livello italiano, ad un processo di revisione e riforma nell'attribuzione di fonti di entrata propria tra diversi livelli di governo che si può legittimamente definire piuttosto confuso, quando non addirittura schizofrenico, con il recente processo di ricentralizzazione fiscale invertire il cammino della decentralizzazione fiscale degli anni precedenti. Questo articolo ripercorre brevemente l'evoluzione della disciplina della finanza locale in Italia negli ultimi anni, evidenziando come le difficoltà nel trovare soluzioni stabili e durature al finanziamento della spesa locale non siano un fenomeno recente, ma abbiano radici assai più profonde. Dopo avere discusso in modo critico il contributo della teoria della Scienza delle Finanze a questo tema, l'articolo conclude con alcune riflessioni sulla recente proposta di istituzione di una "*local tax*" quale fonte di entrata principale o esclusiva per i Comuni italiani.

## 1. Introduzione

Negli scorsi due decenni si è assistito, tanto a livello internazionale quanto a livello italiano, ad un processo di revisione e riforma nell'attribuzione di fonti di entrata propria tra diversi livelli di governo (statale, regionale, locale in senso stretto) che si può legittimamente definire piuttosto confuso, talvolta contraddittorio, o in alcune circostanze addirittura schizofrenico. In effetti, dopo l'ondata di decentralizzazione fiscale che ha avuto inizio negli anni Novanta, la crisi finanziaria che ha colpito l'economia mondiale a partire dal 2008 ha giocato un ruolo fondamentale nel far vacillare la fiducia nei benefici della decentralizzazione e nello spingere verso un processo opposto che è stato definito di ricentralizzazione e che è stato osservato in molti paesi (IEB, 2012). E' infatti stato comune assistere – si pensi ad esempio ai casi della Francia e della Spagna – a tentativi da parte dei governi statali di assumere nuovamente il controllo della finanza regionale e locale, nel caso francese attraverso l'abolizione della potestà tributaria con riferimento ad una delle principali fonti di entrata degli enti locali (la tassazione locale delle attività produttive), nel caso spagnolo attraverso l'imposizione sempre più stringente da parte del governo centrale di politiche di risanamento dei bilanci a carico delle comunità autonome (Revelli, 2015). In Italia, anche a causa del diffondersi di una visione delle amministrazioni locali come centri di inefficienza e corruzione, il percorso del decentramento politico-fiscale avviato con la legge delega 42 del 2009 si è sviluppato negli anni più recenti in modo poco organico e coerente, privilegiando la riforma dell'organizzazione territoriale del governo locale (legge 56 del 2014) e l'ulteriore progetto di revisione del titolo V della Costituzione rispetto all'ordinata e graduale transizione verso l'assetto finanziario delineato dai provvedimenti precedenti (Piperno, 2015a).

Almeno in parte, però, la responsabilità di una certa confusione nella gestione della finanza regionale e locale è da attribuirsi alle stesse ambiguità della teoria economica in proposito, o almeno dal modo frettoloso, e talvolta opportunistico, con cui le teorie del decentramento fiscale sono state lette o interpretate. Per quanto riguarda in particolare l'approccio cosiddetto del 'federalismo fiscale', che tanto successo ha riscosso a livello politico e mediatico negli anni Novanta, da esso non emerge affatto un'indicazione chiara ed univoca su quale dimensione debba avere l'autonomia fiscale degli enti territoriali. Né tanto meno è scontato come questa autonomia fiscale debba prendere forma – in particolare quali imposte e su quali basi imponibili debbano essere trasferite, in tutto o in condivisione, agli enti territoriali. Di questo, in verità,

non ci si dovrebbe stupire: le raccomandazioni della teoria economica sono sempre contingenti ad una serie di fattori e circostanze, e difficilmente il medesimo modello – in questo caso di organizzazione del sistema tributario in un sistema a più livelli – si può applicare indistintamente a qualsiasi paese ed in ogni fase del ciclo economico.

Nel resto di questo lavoro, riassumerò innanzitutto brevemente i concetti fondamentali che la teoria economica ha concesso in prestito all'approccio del federalismo fiscale, cercando di evidenziare tanto i fattori che giocano a favore quanto quelli che giocano contro l'attribuzione o la concessione di maggiore autonomia tributaria agli enti locali (paragrafo 2). Nel successivo paragrafo 3, esaminerò e ripercorrerò sinteticamente i principali interventi normativi che si sono succeduti in Italia negli ultimi decenni. Nel paragrafo 4 discuterò e commenterò il dibattito contemporaneo sulla 'local tax', l'imposta comunale che, nelle intenzioni dei proponenti, dovrebbe unificare e semplificare il prelievo fiscale municipale restituendo chiarezza e stabilità ad un comparto così gravemente indebolito dalla frequente successione di modifiche marginali e frammentarie alle fonti di entrata locali. Infine, il paragrafo 5 conterrà alcune riflessioni conclusive.

## **2. La teoria del federalismo fiscale e l'autonomia tributaria dei Comuni**

La teoria del federalismo fiscale è relativamente recente, così come lo è l'indagine, prevalentemente empirica, delle conseguenze dell'autonomia tributaria sui comportamenti degli amministratori degli enti locali. I due concetti, poi, di 'federalismo fiscale' e di 'autonomia tributaria degli enti locali', vanno tenuti separati: si possono tra di loro combinare in modi diversi e sono ben lungi dall'identificare la stessa modalità di organizzazione di un sistema di governo decentrato e di finanziamento dei servizi pubblici.

Cominciando con il federalismo fiscale, termine che tanta popolarità ha avuto negli scorsi due decenni, esso configura in letteratura, a differenza di come spesso lo si è invece voluto intendere, un impianto concettuale analitico cui si dovrebbe ispirare l'ordinamento della finanza pubblica in un sistema istituzionale in cui coesistano più livelli di governo (statale, regionale e locale in senso stretto). Ciò implica, in primo luogo, che l'impianto teorico che va sotto il nome di federalismo fiscale si applica tanto alla ripartizione delle funzioni pubbliche e

delle entrate fiscali in sistemi “federali” in senso stretto (in cui i tre tipici livelli di governo vanno riqualificati come federale, statale e locale), quanto al disegno del sistema tributario negli Stati unitari.

Più precisamente, la teoria economica ha, a partire dal fondamentale contributo di Wallace Oates del 1972, interpretato il federalismo fiscale come una guida, di tipo normativo o prescrittivo, all’organizzazione del settore pubblico in un sistema di governo a più livelli (Pica, 2003). In particolare, tale guida è stata elaborata per perseguire tre principali obiettivi.

Il primo, corrispondente all’accezione più ampia ed ambiziosa del termine che si trova in letteratura, consiste nell’attribuire all’impianto concettuale del federalismo fiscale il ruolo di guida per quel che riguarda l’elaborazione della stessa architettura territoriale del settore pubblico e delle sue caratteristiche (numero dei livelli di governo, dimensione degli enti a ciascun livello, simmetria, possibilità di forme di collaborazione/coordinamento/concorrenza tra enti).

Il secondo obiettivo della teoria del federalismo fiscale concerne l’assegnazione delle funzioni e competenze in materia di fornitura di servizi pubblici ai vari livelli di governo presenti nell’ordinamento, dove la struttura geografica e territoriale del governo viene assunta come data esogenamente. In altre parole, si cerca di rispondere alla domanda su chi dovrebbe occuparsi di che cosa, ed in base a quali criteri (efficienza, rispondenza alle domande che provengono dai territori, equità).

Infine, il terzo obiettivo della teoria, quello più strettamente fiscale, fa riferimento alla combinazione di entrate tributarie proprie e di entrate provenienti da altri superiori livelli di governo (la finanza “derivata”) che dovrebbe caratterizzare gli enti locali e consentire il finanziamento delle spese che sono state loro attribuite. Ad esempio, se si stabilisce che sia il livello di governo regionale ad organizzare a fornire i servizi di tipo sanitario, l’ultimo, ma certo non irrilevante aspetto della questione riguarda come questi servizi debbano essere finanziati (entrate generali derivanti dalla tassazione dei redditi, imposte ad hoc su attività produttive o consumi i cui proventi sono vincolati al finanziamento della spesa sanitaria, tariffe applicate al momento della fornitura dei servizi per quelle prestazioni ‘divisibili’ che lo consentano, e così via).

Naturalmente, se si considerano la struttura territoriale del governo e l'attribuzione delle competenze e capacità di spesa date (i due primi obiettivi elencati qui sopra), in quale modo si finanziano quelle spese risulta il problema non solo di importanza cruciale, ma anche quello che più frequentemente le strutture di governo a più livelli si trovano a dover affrontare. E ciò che sembrerebbe occorrere affinché la teoria fosse effettivamente in grado di guidare il legislatore nella elaborazione di fonti di entrata appropriate alle necessità degli enti locali è un insieme di criteri condivisi alla luce dei quali potere esprimere delle valutazioni. In primo luogo, sembrerebbe essere necessaria una chiarificazione a livello per così dire 'macroeconomico' delle scelte strategiche che devono essere effettuate dal legislatore prima di individuare un'imposta locale ed il relativo acronimo.

Tali scelte fondamentali sono sostanzialmente due. La prima consiste nella definizione dell'entità del cosiddetto "squilibrio fiscale verticale", ovvero la differenza tra il totale delle necessità di spesa riconducibili ad un livello di governo (nel caso specifico che vogliamo affrontare qui, quello comunale) ed il totale delle entrate proprie potenziali di quel livello di governo nel suo insieme. Naturalmente lo squilibrio fiscale verticale è zero se le due grandezze sopra citate si equivalgono: a livello aggregato, il livello di governo comunale sarebbe per così dire "autosufficiente", pur essendo probabilmente necessario un insieme di flussi finanziari orizzontali tra Comuni (dai Comuni in surplus verso quelli in deficit di risorse, i primi avendo elevate entrate proprie rispetto ai propri fabbisogni, viceversa per i secondi). Di norma, lo squilibrio fiscale verticale esiste ed è positivo: è infatti caratteristica comune alla sostanziale totalità degli Stati unitari che il livello di governo municipale disponga di fonti di entrata fiscale propria ampiamente insufficienti rispetto al totale delle proprie responsabilità di spesa (Brosio e Piperno, 2009). Tale squilibrio fiscale verticale ha varie cause, e per molti decenni è stato fisiologico, oltre che funzionale, che le entrate fiscali affluissero in maggior parte allo Stato, il livello di governo che disponeva degli strumenti più sviluppati ed avanzati per accertarle e riscuoterle. Il meccanismo è semplice e noto: in assenza di consistenti fonti di entrata propria degli enti territoriali, le entrate tributarie affluiscono al governo centrale, che le ridistribuisce agli enti locali sulla base di parametri che sono di norma definiti dal centro.

Tuttavia, assai più difficile è rispondere alla domanda su quale sia la dimensione ottimale di tale squilibrio fiscale verticale, che equivale a quantificare l'insieme dei trasferimenti che dallo Stato dovrebbero affluire al livello di governo municipale, specialmente in un contesto socio-

economico in costante e rapida evoluzione come quello degli ultimi anni attraversati dalla crisi finanziaria. Inoltre, è bene precisare che il calcolo dello squilibrio fiscale verticale deve essere effettuato a partire da grandezze 'standardizzate' che riflettono i fabbisogni di spesa degli enti locali e le loro capacità di entrata, non la spesa effettiva da questi sostenuta, che riflette da un lato precise scelte politiche e dall'altro un certo grado di inefficienza, o le loro entrate effettive, queste ultime altrettanto riflettendo comportamenti endogeni degli enti locali. E' proprio alla luce di queste considerazioni che il legislatore ha tentato di muoversi, non senza difficoltà, in questi anni, dall'approvazione della legge 142/1990 fino alla legge delega 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale, in particolare nell'attuazione concernente il calcolo dei fabbisogni di spesa (Decreto legislativo 216, 26 novembre 2010, e Decreto legislativo n. 68, 6 maggio 2011).

Il secondo passaggio è poi altrettanto cruciale e complesso, e concerne la scelta della tipologie di entrate proprie di cui il livello di governo comunale dovrebbe poter disporre per finanziare adeguatamente le funzioni che gli sono state attribuite e compatibilmente con gli obiettivi della sua azione. Una prima fondamentale distinzione è tra entrate comunali basate sul meccanismo della "comunione" e tra entrate comunali basate invece sulla "separazione" dei cespiti. Con il meccanismo della comunione, Stato e Comuni insistono sulla medesima base imponibile, cioè applicano le proprie rispettive aliquote sui medesimi cespiti (reddito, vendite, o proprietà). Di solito ciò avviene attraverso schemi di addizionali o sovrainposte comunali a preesistenti imposte erariali (come è il caso delle addizionali comunali alla base imponibile del reddito delle persone fisiche introdotte sul finire degli anni Novanta, o delle addizionali comunali alle accise erariali). Con la separazione, invece, si opta per concedere ai Comuni imposte esclusive, su basi imponibili non tassate, o tassate in modi, forme e con finalità del tutto differenti, da altri livelli di governo. E' il caso delle scelte che si fecero in Italia agli inizi degli anni '90 con l'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Di norma, i due schemi, comunione e separazione, tendono a coesistere – come nell'attuale normativa – proseguendo una tradizione più che centenaria (Marongiu, 2001).

Ovviamente, nel trattare questi temi, l'interesse fondamentale tende a superare gli aspetti puramente finanziari della pur doverosa considerazione dell'adeguata copertura delle spese comunali, e giunge a toccare il tema degli incentivi che diversi sistemi di finanziamento della spesa pubblica generano sugli amministratori locali. In particolare, ci si può aspettare che un



diverso grado di dipendenza di un livello di governo territoriale dal centro, o che un diverso mix di entrate tributarie proprie, influenzino i comportamenti dei rappresentanti eletti per amministrare la cosa pubblica, nel senso di maggiore o minore attenzione nella gestione delle risorse, rispondenza alle esigenze e domande dei cittadini, efficienza, o tendenza alla corruzione?

Tanto la ricerca teorica quanto quella empirica si sono interrogate per decenni sulla questione dell'ottimo grado di autonomia degli enti di governo decentrati in un sistema a più livelli e dell'ottimo mix di entrate proprie a loro disposizione. La visione per così dire convenzionale della questione, almeno quella prevalente negli anni '80 e '90 che ha dato la spinta al forte decentramento fiscale nella maggioranza dei paesi del mondo occidentale ed in un ampio numero di paesi in via di sviluppo, è la seguente.

Il modello della finanza derivata, dove cioè gli enti locali finanziano le loro spese con trasferimenti dal centro, tenderebbe a generare comportamenti inefficienti, o addirittura irresponsabili, da parte degli enti locali in quanto le relative spese sono finanziate non già dai contribuenti che dei servizi delle amministrazioni decentrate pubbliche beneficiano e sulla cui gestione hanno tutto l'interesse a vigilare, quanto da trasferimenti statali. Ciò inibirebbe il virtuoso processo di *accountability* degli amministratori locali nei confronti delle proprie comunità, in quanto si avrebbe la sensazione che i servizi pubblici locali vengono erogati senza il pagamento di un adeguato corrispettivo, allontanandosi dal vigile controllo e dall'efficienza (Muraro, 2008; 2013).<sup>1</sup> In altre parole, solo un amministratore locale che disponga di adeguate

---

<sup>1</sup> Tuttavia, l'evidenza empirica a sostegno di tale tesi non è forte come si potrebbe immaginare, e la stessa esperienza italiana degli anni Novanta e Duemila pare mostrare in modo piuttosto lampante che attribuire risorse proprie agli enti locali non è sufficiente a garantire la selezione dei rappresentanti più onesti e capaci, né ad indurli a comportamenti efficienti nell'interesse della collettività. I casi di cattiva gestione della cosa pubblica, malversazione, corruzione e ingiustificata creazione di disavanzi sono stati alquanto diffusi pur in presenza dell'elevato grado di autonomia tributaria garantito ai Comuni con l'ICI ed alle regioni con l'IRAP. Questo fenomeno, come argomentato altrove (Revelli, 2013), è compatibile con un contesto in cui il decentramento del potere impositivo porta con sé l'inasprimento del conflitto ideologico, a danno della qualità e della disciplina dei rappresentanti eletti.

e visibili fonti proprie di finanziamento della spesa nei servizi pubblici locali potrebbe quindi, credibilmente, proporre ai propri cittadini-contribuenti un programma di spesa pubblica locale in cui costi e benefici della stessa possono essere adeguatamente valutati.

Al di là del fatto che il ragionamento esposto qui sopra, seppur a prima vista affascinante, suona semplicistico se affrontato in maggiore profondità, utilizzando strumenti di ragionamento economico appena un po' più rigorosi – dopo tutto, che le risorse finanziarie su cui si basa la spesa pubblica locale siano il risultato del pagamento di imposte locali o di trasferimenti dallo stato, non è chiaro perché i cittadini dovrebbero accettare passivamente che un'amministrazione locale lasciasse i rifiuti ai margini delle strade o che il servizio di trasporto pubblico fosse lento e inefficiente nel secondo caso, ma non nel primo, è noto come l'attribuzione di imposte agli enti locali possa creare problemi di concorrenza ed esportazione delle stesse, oltre che generare sperequazioni tra gli enti dovute alle differenze di ricchezza di base imponibile che richiedono complessi e costosi interventi statali di tipo perequativo. Molto quindi dipende da quali tipologie di imposte si attribuiscono agli enti locali per minimizzare tali problemi.

A questo proposito, e cioè su quale sia l'ottimo mix di entrate proprie per il finanziamento delle spese locali, la dottrina conclude in modo pressoché unanime che l'imposta che meglio risponde al bisogno di finanziare le spese comunali tende ad essere l'imposta sulla proprietà immobiliare, e per una lunga serie di motivi (Brosio e Piperno, 2009).

Il primo di questi motivi fa riferimento alle caratteristiche stesse della base imponibile che, almeno nel breve periodo, è immobile, cosicché è improbabile che si scateni una concorrenza fiscale al ribasso tra giurisdizioni locali per attirarla entro i propri confini – anche se lo stesso non vale nel più lungo periodo, dove naturalmente le nuove costruzioni sono assimilabili a base imponibile mobile.

Secondo, l'imposta su una base imponibile immobiliare risponderebbe al criterio del beneficio, nella misura in cui le politiche messe in atto dalle amministrazioni locali (in particolare l'allestimento di infrastrutture, servizi di rete, o beni indivisibili quali il verde pubblico, la qualità ambientale e la sicurezza) si riflettono, o capitalizzano, nel valore degli immobili stessi, cioè beneficiando proprio i cittadini che pagano quell'imposta. Peraltro, questo aspetto non è solo puramente teorico: la stessa legge 42/2009 fa riferimento alla correlazione tra prelievo

fiscale e benefici ricevuti dai servizi pubblici locali quale elemento fondante e caratteristico della tassazione locale che dovrebbe garantire l'efficiente allocazione delle risorse in corrispondenza dell'eguaglianza tra beneficio marginale e costo marginale (Lattarulo e Petretto, 2015).

Terzo, la base imponibile tra amministrazioni locali tende ad essere meno 'sperequata', ovvero tende ad esibire divari meno macroscopici a livello territoriale, di altre basi imponibili quali, ad esempio, il reddito personale o ancor più i redditi societari.

Quarto, le imposte sugli immobili avrebbero effetti macroeconomici depressivi meno drammatici rispetto alle imposte sui redditi personali e societari, o sui consumi, anche se la questione è dibattuta (Ricolfi, 2015). Infine, l'imposta colpirebbe in prevalenza soggetti che risiedono nella stessa giurisdizione in cui esprimono i propri diritti politici e scelgono i propri rappresentanti, con tuttavia due importanti eccezioni: le proprietà immobiliari ad usi commerciali e produttivi da un lato, e una percentuale delle seconde case (ad esempio quelle destinate a vacanze) dall'altro.

In generale, e a dispetto dei vari distinguo od obiezioni particolari che è possibile sollevare, l'imposta sulla proprietà è di norma l'imposta che più frequentemente occupa il posto principale fra le entrate delle amministrazioni municipali. Nella stragrande maggioranza dei casi, poi, tali imposte sono territoriali, nel senso che sono applicate dai livelli di governo locale più vicini ai cittadini (Blochliger, 2015).

Uno sguardo alle differenze tra paesi consente, con un certo grado di semplificazione, di identificare due principali modelli d'impiego dell'imposta immobiliare a livello locale: il modello tradizionale anglosassone e il modello dell'Europa continentale. Nel primo, l'imposta immobiliare locale è storicamente un elemento cardine nel finanziamento dei servizi pubblici locali, la base imponibile è legata al valore di mercato dei cespiti attraverso rivalutazioni periodiche, il debito d'imposta medio per famiglia è piuttosto elevato, tutte le abitazioni sono colpite dall'imposta, che siano abitate direttamente dal proprietario o locate, e l'ente ha un significativo grado di autonomia nel determinare aliquote ed eventuali detrazioni. Nel secondo, le imposte sulla proprietà hanno tradizionalmente rivestito un carattere secondario, il catasto utilizzato come riferimento per il calcolo della base imponibile non è aggiornato sulla base delle rilevazioni di mercato dei valori immobiliari, rendendo il gettito dell'imposta secondario

rispetto alle entrate dai principali tributi, e l'autonomia degli enti locali nel determinare i caratteri dell'imposta è relativamente limitata.

A questo proposito, la tabella 1 mostra l'andamento del peso percentuale del gettito delle imposte sulla proprietà sul PIL dal 1990 in alcuni paesi OCSE, i primi due di tipo 'continentale' con scarsa tradizione di utilizzo dell'imposta, a confronto con i dati relativi a Regno Unito e Stati Uniti, a loro volta raffrontati con l'Italia e con la media dei paesi OCSE.

Nella media dei paesi OCSE, le imposte sulla proprietà corrispondono a poco meno del 2% del PIL, una percentuale che è rimasta pressoché costante nell'arco di quasi un quarto di secolo. In Germania, dove si incontrano problemi simili a quello italiano nell'affrontare il tema della riforma del catasto, il peso delle imposte sulla proprietà, già al di sotto della media all'inizio del periodo, è ulteriormente diminuito nel corso del tempo, mentre la Spagna è passata da una percentuale lievemente inferiore alla media nel 1990 ad oltre il 2% del PIL nel 2013, quasi interamente attraverso imposte di natura locale.

Tabella 1 Imposte sulla proprietà in percentuale del PIL

	1990	2000	2011	2012	2013
Germania	1,2	0,8	0,8	0,9	0,9
Spagna	1,7	2,1	1,9	2,0	2,2
Regno Unito	2,7	4,0	3,9	3,9	4
Stati Uniti	3,0	2,9	3,0	2,9	2,9
Italia	0,8	1,9	2,2	2,7	2,7
Media OCSE	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9

Fonte: OECD Revenue Statistics (2015)

Come argomentato sopra, Regno Unito e Stati Uniti raccolgono entrate da imposte sulla proprietà ben al di sopra della media OCSE, mentre l'Italia è, tra i paesi OCSE, quello che ha registrato una crescita tra le più elevate, da meno dell'1% del PIL nel 1990, prima dell'introduzione dell'ICI, al 2,7% nel 2013 dopo l'introduzione dell'IMU.

La tabella 2 mostra invece, per la media dei paesi ad ordinamento federale, per la media degli stati unitari, e per l'Italia, l'andamento del peso delle entrate tributarie degli enti locali rispetto alle entrate fiscali totali.

Tabella 2      Entrate fiscali locali in percentuale delle entrate fiscali totali

	1975	1995	2013
Media paesi federali OCSE	10,7	7,7	7,5
Media stati unitari OCSE	12,8	10,8	12,0
Italia	0,9	5,4	16,2

Fonte: OECD Revenue Statistics (2015)

Qui il periodo preso in considerazione copre quasi quattro decenni, che per l'Italia corrispondono, come data iniziale, al varo della riforma tributaria che centralizzò quasi interamente le entrate di natura comunale, e come data ultima al 2013, anno che testimonia il consistente gettito derivante dall'anticipazione dell'introduzione dell'IMU al seguito del precipitare della crisi dei debiti sovrani nel biennio 2011-2012, passando, nel 1995, per l'introduzione dell'ICI.

Dalla tabella 2 emerge l'enorme trasformazione avvenuta in Italia negli ultimi decenni, a fronte di un quadro OCSE sostanzialmente stabile, col passaggio da un sistema fortemente centralizzato nella seconda metà degli anni '70 ad uno di ben più decisa decentralizzazione fiscale. Ed è ad una breve ricostruzione di quanto avvenuto nel nostro paese negli ultimi vent'anni che è dedicato il prossimo paragrafo.

### **3. La tassazione municipale in Italia**

I problemi, o forse dovremmo dire i dilemmi, che hanno tormentato la finanza comunale negli anni più recenti non rappresentano una novità nella storia italiana. Già gli anni immediatamente successivi all'unificazione d'Italia si caratterizzarono per la forte tensione tra

le tendenze centralistiche volte a contrastare una certa insofferenza verso l'imposizione del modello sabauda al resto del territorio italiano, e la strenua lotta per la difesa e valorizzazione del tradizionale municipalismo italiano. La prevedibile conseguenza, in quella fase, fu una sostanziale e prolungata inazione legislativa organica da parte tanto dei governi di destra che di quelli di sinistra, ed una precarietà fiscale degli enti locali che col passare dei decenni assunse aspetti di cronicità (Marongiu, 2001).

Il fragile sistema della finanza locale creato tra molti contrasti negli anni 1865-1866, dove prevalse prima il principio della comunione dei cespiti tra livello nazionale e locale, per poi lasciare spazio, a brevissima distanza di tempo, alla via della separazione delle fonti (con l'introduzione, tra le altre, delle imposte sul valore locativo e di famiglia), finì pertanto, a dispetto della sua strutturale incapacità di far fronte alle crescenti necessità di spesa degli enti locali, per costituire l'ossatura del finanziamento degli stessi per oltre un secolo. Infatti, quella struttura perdurò fino alla riforma dell'ordinamento tributario dei primi anni '70 del secolo scorso, quando quel poco di autonomia fiscale locale che era sopravvissuto al fascismo ed alle guerre fu cancellato dall'ordinamento.

La riforma tributaria del 1974 rappresentò infatti un momento di netto accentramento del prelievo tributario nelle mani dello Stato. A fronte dell'abolizione, tra le altre, delle imposte comunali sul valore locativo e di famiglia e delle sovrimposte locali sulle imposte erariali, i due tributi 'nominalmente' locali che vennero introdotti, l'imposta locale sui redditi (ILOR) e l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (INVIM), lo furono infatti solo sulla carta. Per quanto riguarda l'ILOR, il sistema di parziale autonomia comunale delineato dalla legge delega e confermato dal decreto che la disciplinava (DPR 29 settembre 1973, n. 599) non vide mai applicazione, sostituito invece dalla decisione statale di applicare le medesime aliquote su tutto il territorio nazionale e, forse in modo ancor più sorprendente, far affluire il relativo gettito al bilancio dello Stato (anticipando analoghe decisioni cui si è assistito in anni ben più recenti). Per quanto riguarda l'INVIM, anche qui fu lo Stato a stabilire, nell'arco di breve tempo, aliquote uniformi per tutti i Comuni (Legge n. 51 del 26 febbraio 1982), spazzando via quel poco di autonomia tributaria che ai Comuni era rimasta.

Per quasi due decenni, gli anni '70 e gli anni '80, gli enti locali si comportarono pertanto sostanzialmente come centri di spesa dipendenti dai trasferimenti statali. Il problema fu però

aggravato dall'inadeguatezza della dinamica dei trasferimenti stessi, per giunta in un periodo di inflazione sostenuta, e dal conseguente ricorso all'indebitamento per finanziare anche le spese correnti, con la conseguenza che la stragrande maggioranza degli enti locali mostrava un preoccupante costante incremento del proprio grado di indebitamento. Cosa che richiese, anche qui anticipando i provvedimenti contenenti i tagli cosiddetti 'lineari' che sono stati così frequenti nell'ambito della finanza territoriale negli anni più recenti, un massiccio intervento di generalizzato *bailout* accompagnato dall'imposizione di limiti e vincoli sempre più stringenti sull'autonomia degli enti locali (Marongiu, 2001).

In particolare, con il decreto n. 946 del 29 dicembre 1977 (il cosiddetto decreto "Stammati 2"), si stabilì l'obbligo del pareggio di bilancio per gli enti locali, si imposero limiti all'espansione delle spese correnti in termini di percentuali fisse rispetto all'anno precedente, e si introdusse l'obbligo di aumentare le tariffe dei servizi – una sorta di patto di stabilità interno *ante litteram* – che tuttavia, ancorandosi e stabilendo in modo esplicito il ricorso alla spesa storica nel calcolo dei trasferimenti, il cosiddetto sistema del piè di lista, provocò un'inefficiente ed iniqua espansione della spesa pubblica locale da parte di enti locali fiscalmente 'deresponsabilizzati' ed ottenne addirittura l'effetto opposto rispetto a quanto desiderato. Il calcolo dei trasferimenti agli enti locali basato sostanzialmente sulla differenza tra spese storiche ed effettive entrate proprie registrate nel periodo considerato induceva infatti gli stessi enti ad avvalersi il meno possibile delle pur esistenti fonti potenziali di entrata propria. All'inizio degli anni Ottanta, oltre l'80% delle entrate correnti derivava da trasferimenti, i tributi comunali veri e propri erano di poco superiori al 10%, ed il disavanzo del sistema della finanza comunale aveva raggiunto proporzioni abnormi, insieme di fatti che contribuì al risorgere di una diffusa domanda, fortemente sostenuta dai principali esponenti della dottrina economica e finanziaria, di ripristino e rilancio del potere fiscale degli enti locali nella direzione del raggiungimento di un adeguato grado di autonomia finanziaria (Marello, 2006).

Nel corso di quegli anni, le proposte, più o meno fondate e formalizzate, di istituzione di nuove fonti di entrata comunale o di radicale riforma degli esistenti tributi comunali non mancarono, dall'idea di istituire addizionali comunali all'IRPEF (cosa che si sarebbe concretizzata, ma solo molto più avanti, alla fine degli anni Novanta), alla revisione e valorizzazione dell'ILOR, ed una serie di possibili varianti di imposte immobiliari, versione 'reddito' o versione 'patrimonio', dall'ILPI (Imposta locale sulle Proprietà Immobiliari), l'ILCI (Imposta Locale sui Cespiti

Immobiliari), la SOCOF (Sovrimposta Comunale sul reddito dei Fabbricati) – che ebbe in effetti anche una disastrosa sperimentazione, limitata per l'appunto ad un solo anno – fino all'introduzione dell'ICIAP, l'Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese, Arti e Professioni. A dispetto delle aspettative quest'ultima, lungi dal risolvere una volta per tutte il problema dell'autonomia finanziaria dei Comuni, si rivelò un tributo assai travagliato da dubbi di legittimità costituzionale, sperequato e accusato di iniquità e regressività.

L'affermazione definitiva ed organica del principio di autonomia degli enti territoriali avvenne infine con l'approvazione della legge 142 del 1990 e, di lì a poco, con la vera e propria svolta nel finanziamento della spesa dei Comuni che si concretizzò attraverso l'introduzione dell'ICI, l'Imposta Comunale sugli Immobili (D. Lgs. 504/1992). L'ICI consentì finalmente di affrontare la questione della finanza comunale su un orizzonte più lungo e stabile rispetto ai travagliati periodi precedenti, garantendo inoltre un gettito complessivo piuttosto ragguardevole ed un livello per così dire pieno di autonomia ai Comuni in termini di accertamento, controllo e determinazione di aliquote e detrazioni.

Dopo un quindicennio di relativa tranquillità, nel corso del quale gli italiani si erano sostanzialmente abituati a convivere con un'imposta che di sicuro non amavano, la vigilia di Natale del 2007 il Parlamento italiano approvò la legge 244, legge finanziaria per il 2008 presentata dal governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi. La legge prevedeva, tra le molte altre cose, l'introduzione di un'ulteriore detrazione statale per l'abitazione principale – oltre a quella stabilita dai Comuni – ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili. La detrazione, pari all'1,33 per mille della base imponibile, cioè del valore catastale dell'immobile, comportò che milioni di famiglie italiane proprietarie di immobili, per le quali peraltro l'ICI pesava, in media, per molto meno dell'1% del reddito annuo, ricevessero un piccolo regalo di Natale, da alcune decine di euro e fino a 200 euro (all'anno) sul debito d'imposta dovuto al proprio Comune di residenza. Per molte famiglie residenti in abitazioni dal valore (catastale) modesto, la nuova detrazione dello Stato sommata a quella comunale comportò così che l'ICI fosse solo un ricordo. Mentre l'impatto sul loro livello di benessere o sul loro stile di vita fu pertanto modesto, quello sui bilanci dei Comuni, ma ancor più sul loro livello di autonomia tributaria, lo fu assai meno.



Solo pochi mesi dopo, il 27 maggio 2008, il nuovo governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi fece di più. Il decreto 93 stabilì l'abolizione tout court di ciò che restava dell'ICI sulla prima casa. Anche in questo caso, il vantaggio venale per ciascuna famiglia proprietaria dell'immobile in cui risiede non fu che di una manciata di euro. D'altra parte, le conseguenze sui bilanci comunali – come poi regolarmente denunciato dalla Corte dei Conti – si fecero sentire pesantemente. La dipendenza dai trasferimenti erariali, che le riforme degli anni '90 erano riuscite efficacemente a far diminuire, stava tornando a crescere.

L'anno seguente, fu poi approvata la legge 42/2009 che toccava molti aspetti importanti delle relazioni intergovernative e del federalismo fiscale, in particolare l'assetto delle entrate proprie degli enti locali ed il meccanismo perequativo basato sui costi standard. In particolare, il decreto attuativo (d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011) concernente la finanza municipale propria, seguendo le linee guida della legge delega, istituì l'IMU (Imposta Municipale Unica) con decorrenza prevista dall'anno 2014, e poi anticipata al 2012, compresa l'IMU sull'abitazione principale (originariamente esente), dal governo Monti, con decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011.

Infine, e questa è storia assai recente, al termine di una fase molto confusa che ha seminato sconcerto tra contribuenti e amministratori locali (Piperno, 2015b), la legge 27 dicembre 2013, n. 147 istituisce l'Imposta Unica Comunale (IUC), costituita da IMU (Imposta Municipale propria, di natura patrimoniale), dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e da una componente riferita ai servizi, che si articola a sua volta nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

In termini di gettito, ed a dispetto delle intenzioni dichiarate dei governi che si sono succeduti, gli ultimi anni hanno visto una vera e propria impennata delle entrate dalla tassazione degli immobili, che da talune parti è stata vista come una delle cause principali dell'ecatombe del settore delle costruzioni (ANCE, 2015). Il passaggio dall'ICI all'IMU e poi l'introduzione della TASI hanno comportato un notevole inasprimento dell'imposizione sulla casa. Da un gettito ICI complessivo di poco inferiore ai 10 miliardi di euro nel 2011, si è passati, nel 2014, a d un gettito combinato di IMU e TASI di quasi 24 miliardi. Per quanto riguarda la prima casa e le sue pertinenze, il gettito dell'IMU anticipata al 2012, corrispondente a poco oltre quattro miliardi

di euro, è sceso, nel 2014, ad un gettito IMU-TASI sull'abitazione principale di circa 3,5 miliardi di euro.

#### **4. La “local tax”**

L'anno 2015, in particolare in occasione della presentazione dei documenti finanziari programmatici per il 2016, rappresenta un ulteriore momento di discussione su questioni relative alla finanza locale. In modo formale ed inequivocabile, il Documento di Economia e Finanza (DEF) elaborato dal Governo, poi approvato nella primavera del 2015 in sede italiana ed europea, annuncia nella sezione III, denominata “Programma nazionale di riforma”, al paragrafo I.4, un ulteriore intervento sulla finanza comunale, in particolare sulla tassazione degli immobili.

Dopo avere ricordato le “frequenti modifiche normative” che hanno interessato il prelievo sugli immobili negli anni recenti, e l'introduzione del nuovo tributo IUC-Imposta Unica Comunale con la legge di stabilità per il 2014, il DEF lamenta un quadro dei tributi locali sugli immobili ancora molto, troppo articolato, prevedendo esso “oltre alle imposte sulle proprietà e sui servizi e a una addizionale comunale all'IRPEF, anche una serie di tributi minori e canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e sulla diffusione dei messaggi pubblicitari.” L'intervento programmato per il 2015 dal Governo avrebbe pertanto l'obiettivo di: a) semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili; b) ridurre i costi di *compliance* per i contribuenti. Tale duplice obiettivo si conseguirebbe attraverso “l'introduzione, nel corso del 2015, di una nuova *local tax* che unifichi IMU e TASI e semplifichi il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti” (DEF, sezione III, p. 18). Più avanti, si chiarisce meglio che: 1) la coesistenza di IMU e TASI sarà superata: i due tributi saranno unificati, ma con aliquote differenziate: più basse sulle abitazioni principali, più alte sulle altre abitazioni (qualcosa che, si potrebbe osservare, ricorda molto da vicino l'ICI nel suo primo quindicennio di applicazione, o l'IMU di prima applicazione); 2) l'obiettivo principale sarà restituire razionalità e stabilità ad un settore, quello della finanza comunale, che ha subito continui interventi negli ultimi anni (e che, si potrebbe aggiungere, di razionale e stabile ha avuto assai poco); 3) il varo della riforma della tassazione locale sarà realizzato prima della fine del 2015.

Dal momento che, a differenza di quanto affermato al punto 3) qui sopra, l'istituzione della *local tax* slitterà necessariamente, sempre che il Governo voglia dar corso a quanto contenuto nel DEF, al 2016, e che entro la fine del 2015 il Governo pare destinato a limitarsi ad un intervento, del tutto simile a quanto avvenuto nello scorso decennio, di sostanziale eliminazione dell'imposta immobiliare nella sua componente TASI sull'abitazione principale, ciò che dobbiamo limitarci a fare qui è provare a riflettere come, nell'effettiva applicazione, i principi o meglio i propositi del Governo si potranno declinare.

Come è stato scritto di recente (Lattarulo e Petretto, 2015), la *local tax* sembrerebbe qualificarsi come la *Council tax* britannica in termini di uso della base imponibile immobiliare – ancorata però, seppure in forma da definirsi, agli effettivi valori di mercato dei terreni e delle abitazioni – quale indicatore, o proxy, della capitalizzazione dei servizi pubblici comunali. Naturalmente, un fattore cruciale di un'imposta locale sulla proprietà è la definizione della base imponibile, in particolare la misura nella quale il valore tassabile debba effettivamente riflettere il valore di mercato dell'immobile, valore che, come è noto, può presentare significative variazioni anche in un arco temporale relativamente breve in conseguenza, oltre che delle politiche dell'ente locale attraverso il processo di capitalizzazione, dell'andamento ciclico dell'economia.

A proposito della definizione della base imponibile con riferimento all'istituenda *local tax*, rimane pertanto comprensibilmente un notevole margine di incertezza, anche alla luce del fatto che la riforma del nostro catasto prevista dall'art. 2 della legge 23/2014 (legge delega fiscale) – con il superamento del criterio dei vani, e l'applicazione del metodo di valutazione del valore patrimoniale a partire dal valore di mercato al metro quadro rilevato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare – avrebbe comportato, come è noto, un generalizzato e talvolta elevatissimo incremento del valore della base imponibile, cosa che ne ha fino ad ora inibito il cammino e che ha fatto fallire ogni precedente tentativo di intervenire in questo senso e da cui non pare, al di là di propositi di 'invarianza di gettito' per le implicazioni sulla tassazione immobiliare, si possa uscire con facilità con futuri provvedimenti.

Il secondo aspetto poco chiaro è se si debba trattare di una tassa sui servizi, e pertanto debba ricadere sull'utilizzatore di tali servizi, cioè, come fa la *Council tax* britannica, sull'affittuario nel caso di immobile locato – un'esperienza che si è rilevata difficile e problematica nella recente vicenda IMU-TASI – o non invece interamente sul proprietario. In questo senso, l'esperienza

britannica è particolarmente istruttiva, anche alla luce della sua evoluzione negli anni che ricostruisco qui brevemente. La *Council tax*, infatti, erede di una tradizione pluricentenaria di imposizione immobiliare nel Regno Unito, ha nel corso degli anni visto leggermente variata la propria natura ed affinate le sue caratteristiche. Ricordiamo che fu proprio quest'imposta a risolvere una situazione di vera e propria rivolta fiscale che si scatenò nel Regno Unito nei primi anni Novanta quando, soppressi i tradizionali *rates* stabiliti localmente da distretti e contee – una forma di tassazione proporzionale su tutte le proprietà, a fini abitativi così come commerciali ed industriali, che secondo il governo conservatore della fine degli anni Ottanta avevano raggiunto livelli troppo elevati e strangolavano in particolare il settore produttivo dell'economia – venne introdotta la differenziazione tra tassazione degli immobili ad uso non domestico (*non-domestic rates*) e quella sugli immobili ad uso abitativo (quelli che erano stati tradizionalmente i *domestic rates*). Per quanto riguarda la prima, agli enti locali fu tolto ogni potere: ogni anno l'aliquota sarebbe stata stabilita a livello centrale (*national non-domestic rates*), ed i proventi derivanti da tale forma di tassazione sarebbero poi stati redistribuiti a livello locale. Per quanto riguarda la seconda, fu introdotta la *Community charge*, meglio nota come *poll tax*. La *poll tax*, dovuta da tutti i residenti iscritti alle liste elettorali, prevedeva che l'onere medio e marginale della spesa pubblica locale – ovvero la distribuzione media dei costi della spesa pubblica così come l'aggravio di imposta derivante da un aumento della stessa - ricadesse in eguale misura su tutti i residenti, indipendentemente dai livelli di reddito e ricchezza dei residenti stessi. Cosa che naturalmente risultò molto impopolare, tanto da portare alla fine l'esperienza pluriennale di governo di Margareth Thatcher.

La *Council tax* fu pertanto introdotta nell'ordinamento fiscale nel 1993 dal governo conservatore di John Major a seguito dei brevi e travagliati anni dell'esperienza della *poll tax*. Il passaggio dalla *poll tax* alla *Council tax* fu motivato dall'urgenza di ristabilire il principio per cui l'imposta dovuta dovesse essere legata al valore dell'immobile abitato. Lo spirito con cui venne introdotta la *Council tax* non rinnegava interamente, però, il principio di "accountability" che aveva portato alla nascita della *poll tax* – ovvero il principio in base al quale ogni residente deve percepire il costo della spesa pubblica dell'ente locale nel quale risiede e deve quindi essere chiamato a parteciparvi nella misura determinata, in piena libertà ed autonomia, si noti bene, dall'autorità locale stessa. Piuttosto lo attenuava, rendendolo accettabile in un moderno sistema democratico. La *Council tax* ristabiliva invece il principio, che pare riecheggiare

nell'attuale dibattito sulla *local tax* nel nostro paese, in base al quale l'imposta dovesse essere commisurata al beneficio ritratto dai servizi pubblici locali. In base al ben noto principio della capitalizzazione dei servizi pubblici locali nei valori immobiliari, è evidente come il beneficio complessivo ricevuto dalla spesa pubblica locale sia positivamente correlato col valore del cespite posseduto. E' evidente, inoltre, come la gradazione dell'imposta sul valore della base imponibile immobiliare risponda altresì ad un elementare principio di capacità contributiva e sacrificio richiesto al contribuente, quand'anche la capitalizzazione dei servizi pubblici locali fosse solo parziale.

La *Council Tax* si configura effettivamente, oggi, come un'imposta ibrida, ovvero in parte di tipo patrimoniale (al 50%), legata al valore del cespite immobiliare, e in parte di tipo personale (per il restante 50%), che tiene conto del numero di occupanti e della loro situazione reddituale. L'imposta è dovuta dall'occupante di un immobile ad uso domestico sulla base dello scaglione di valori immobiliari (suddivisi in otto fasce di valori, da A ad H) in cui rientra l'immobile occupato e dall'aliquota scelta dall'autorità locale sotto la cui giurisdizione si trova l'immobile. Tanto per avere un'idea del dell'ammontare dovuto a titolo di *Council tax*, per un'abitazione di valore medio – corrispondente allo scaglione centrale di valori immobiliari, ovvero tra 68.000 e 88.000 sterline (fascia D) – l'imposta ammonta in media a circa 1500 sterline (oltre 2000 euro) per un immobile occupato da due persone, con una notevole variazione da una località all'altra. In Gran Bretagna, il gettito della *Council Tax* è tale da consentire di basare la finanza locale su quest'unica imposta. Ad oggi, infatti, la *Council Tax* costituisce la terza fonte di entrata per l'intera amministrazione pubblica britannica e copre circa un terzo delle spese complessive degli enti locali (che, si noti, comprendono le spese per l'istruzione).

Se una simile imposta fosse introdotta nel sistema italiano, la questione che occorrerebbe affrontare – e che non è chiarissima sulla base di quanto affermato nel DEF 2015 – è il destino delle altre entrate comunali, prima fra tutte l'addizionale comunale all'IRPEF. Tale entrata comunale, introdotta nell'ordinamento italiano alla fine degli anni Novanta e che garantisce un gettito superiore ai quattro miliardi di euro, sembrerebbe dover ritornare nell'alveo dell'IRPEF nazionale, in una sorta di scambio a fronte delle maggiori imposte sulla proprietà destinate ai Comuni.

D'altra parte, in virtù della loro natura particolare, sembrerebbero dover ragionevolmente rimanere in vita i prelievi della TARI – taxa destinata alla copertura dei costi del servizio raccolta rifiuti – della taxa di soggiorno e di altri tributi minori per così dire 'di scopo' cioè destinati alla copertura di ben precise spese locali.

Infine, e se si deciderà effettivamente di muoversi in questa direzione, al momento dell'istituzione della *local tax* andrà attentamente valutata la possibilità di introdurre una più o meno ampia gamma di detrazioni per situazioni particolari del contribuente (composizione del nucleo familiare, gravame di eventuale mutuo, categoria energetica dell'immobile), in quanto sono proprio tali, per così dire, 'dettagli' ad avere spesso un impatto assai rilevante, o addirittura il più importante, sugli aspetti distributivi e politici del tributo stesso.

## **5. Conclusioni**

La crisi che ha colpito l'economia mondiale a partire dal 2008 ha, tra suoi vari effetti, fatto vacillare per la prima volta, tanto tra gli accademici quanto tra i policy-makers e i cittadini, la fiducia incondizionata nei benefici della decentralizzazione fiscale che aveva caratterizzato gli anni precedenti. In molti paesi, si è messo infatti in moto un processo – in direzione opposta a quanto era accaduto fino a quel momento - di ricentralizzazione del potere fiscale, dalle mani degli enti locali a quelle degli Stati.

Il dibattito in ambito italiano negli ultimi anni è risultato particolarmente confuso e altalenante, tra cancellazioni e reintroduzioni di forme di prelievo locale dal gettito piuttosto significativo e dall'ancor maggiore valore simbolico, prima fra tutte quella sull'abitazione principale, decisioni che sono parse guidate più da miopi obiettivi di ritorno elettorale che non da fondate argomentazioni di politica tributaria, e lunghe quanto vane discussioni sulla natura del tributo locale sulla proprietà, tra servizi divisibili e non, sulla migliore forma del loro finanziamento, e sulla definizione della base imponibile dell'imposta immobiliare.

In particolare, la sostituzione dell'ICI con l'IMU e l'introduzione di TASI e TARI ha comportato un significativo aggravio impositivo sugli immobili, oltre ad un appesantimento degli adempimenti per i contribuenti, cosa che ha sollecitato un ripensamento della tassazione locale degli immobili che dovrebbe avere, come primari obiettivi, il raggiungimento di una più equa

ripartizione dell'onere fiscale tra i contribuenti da un lato, ed una generale semplificazione della tassazione locale.

La direzione in cui il legislatore sembra volersi muovere negli anni più recenti è quella di uno spostamento dell'onere fiscale dalle abitazioni principali – che potrebbero, con la nuova *local tax*, essere virtualmente esentate da ogni debito d'imposta di natura immobiliare-patrimoniale – agli altri tipi di abitazioni, e del riferimento ai valori immobiliari di mercato, con modalità da definire, nel calcolo della base imponibile.

Entrambi gli aspetti hanno potenziali conseguenze problematiche che devono essere valutate attentamente, particolarmente dal punto di vista distributivo, in considerazione del fatto che l'esenzione integrale dell'abitazione principale dall'ambito di applicazione della *local tax* porterebbe benefici significativi non già ai nuclei più bisognosi, bensì a famiglie che detengono immobili di pregio e posseggono redditi elevati. Inoltre, l'aggravio della tassazione sugli immobili diversi dall'abitazione principale rischia di deteriorare ulteriormente la già pesantissima crisi che ha colpito il settore edilizio negli ultimi anni – settore che ha perso, dall'inizio della crisi, oltre un terzo dei propri livelli produttivi e centinaia di migliaia di posti di lavoro.

D'altra parte, la revisione del catasto nella direzione del riferimento ai valori di mercato che pure sembra ormai inevitabile per motivi di equità ed efficienza del sistema nel suo complesso – vista l'enorme difformità venutasi a creare nel tempo tra valori catastali e valori di mercato degli immobili – rischia cionondimeno di produrre, in assenza di interventi preventivi su aliquote e detrazioni, un'ulteriore crescita delle imposte locali sulla proprietà, crescita che, particolarmente in questa fase ciclica ed alla luce di quanto avvenuto negli anni recenti, appare obiettivamente insostenibile.

Il vero nodo della futura *local tax* sembra essere proprio quello della predisposizione di meccanismi compensativi che accompagnino la futura determinazione delle basi imponibili immobiliari e che prevedano, pur nell'applicazione integrale del principio dell'invarianza di gettito a livello nazionale, adeguati interventi perequativi tra territori dotati di basi imponibili di caratteristiche e valori diversi e che potrebbero assistere ad enormi variazioni, in entrambe le direzioni, del gettito derivante dalla *local tax* rispetto al gettito dei tributi che la *local tax* va a sostituire. Il conflitto tra Comuni che si trovassero un'inattesa esplosione di entrate da

imposte immobiliari e Comuni che, in virtù dell'invarianza di gettito a livello nazionale, ne soffrissero un drammatico calo, finirebbe per rendere l'esperienza della *local tax* solo l'ennesimo tentativo fallimentare di ordinare in modo serio e duraturo la materia della finanza comunale.

## **Bibliografia**

ANCE, Associazione Nazionale Costruttori Edili, Indagine conoscitiva sulla tassazione immobiliare, Audizione ANCE: Commissione VI Finanze della Camera dei Deputati, 7 ottobre 2015.

Blochliker, H., Reforming the tax on immovable property. Taking care of the unloved. OECD Economics Department Working Paper No. 1205 (2015).

Brosio, G., Piperno, S. Governo e finanza locale: un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale, Giappichelli, Torino, 2009.

IEB, Report on fiscal federalism 2012: Economic crisis and recentralization, Institut d'Economia de Barcelona, UB (2012).

Lattarulo, P., Petretto, A. Local tax: le ipotesi a confronto, SIEP Società Italiana di Economia Pubblica, Workink paper n. 697/2015.

Marello, E., Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio, Giuffré, Milano, 2006.

Marongiu, G. Storia dei tributi degli enti locali, CEDAM, Padova, 2001.

Muraro, G. In morte dell'ICI, La Voce.info, 29 aprile 2008.

Muraro, G. La ballata dell'IMU, La Voce.info, 22 gennaio 2013.

Oates, W., Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

OECD, Revenue Statistics 1965-2014, Paris (2015).

Pica, F. Del federalismo fiscale in Italia, Grimaldi, Napoli, 2003.

Piperno, S. La finanza decentrata in Italia, Il Mulino, Bologna, 2013.



Piperno, S. Il federalismo fiscale in mezzo al guado, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 36 (2015a).

Piperno, S. Il fascino discreto della “representation without taxation”, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 62 (2015b).

Revelli, F. Tax limits and local democracy, Dipartimento di Economia e Statistica “Cognetti de Martiis”, Working Paper n. 36/2013.

Revelli, F., Tax mandates and factor input use: theory and evidence from Italy, Finanzarchiv/Public Finance Analysis 71 (2015) 328-359.

Ricolfi, L. Prima casa, quasi un atto dovuto abolire la tassa, *IlSole24ore*, 1 novembre 2015.